



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung**

unter Aufhebung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 30. April 2001 - 24 ZS 01.1098 und 24 CS 01.1098 - die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Verbotserfügung der Stadt Augsburg vom 24. April 2001 - 330-5.VersammlG-St/Be - wieder herzustellen.

Antragstellerin: Nationaldemokratische Partei Deutschlands,
Landesverband Bayern,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Frank Miksch,
Vestnertorgraben 39, 90408 Nürnberg

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Papier
und die Richter Steiner,
Hoffmann-Riem

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93 d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 1. Mai 2001 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen die Verfügung der Stadt Augsburg vom 24. April 2001 wird nach Maßgabe von Ziff. I Satz 1 des Tenors des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs Augsburg vom 27. April 2001 - Au 5 S 01.643 - wieder hergestellt.
2. Der Freistaat Bayern hat der Antragstellerin deren notwendige Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft ein für sofort vollziehbar erklärtes Versammlungsverbot. Die Kammer hat die Begründung ihrer Entscheidung gemäß § 32 Abs. 5 in Verbindung mit § 93 d Abs. 2 BVerfGG nach Bekanntgabe des

Beschlusses schriftlich abgefasst.

I.

1. a) Die Antragstellerin meldete Ende Februar diesen Jahres bei der Stadt Augsburg für den 1. Mai 2001 einen Aufzug sowie Kundgebungen unter freiem Himmel zum Thema "Arbeitsplätze zuerst für Deutsche" an. 2

b) Mit Bescheid vom 24. April 2001 verfügte die Stadt Augsburg gemäß § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) ein Verbot der angemeldeten Versammlung sowie jeder Form von Ersatzveranstaltungen im Stadtgebiet von Augsburg. Sie ordnete zugleich die sofortige Vollziehung dieser Verfügung an. Für den Fall der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gegen das Verbot durch gerichtliche Eilrechtsschutzentscheidung setzte sie außerdem in Bezug auf die angemeldete Versammlung mehrere Auflagen fest und erklärte auch diese für sofort vollziehbar. 3

Zur Begründung ihrer Verbotsverfügung führte die Stadt im Wesentlichen aus, dass die angemeldete Veranstaltung mit Blick auf den gewählten Versammlungstermin zu einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung führen würde. Die hierzu angegebenen Gründe entsprechen im Wesentlichen und zum Teil wortgleich denjenigen, die durch das Polizeipräsidium Essen zur Rechtfertigung eines mit Bescheid vom 3. April 2001 verfügten Verbots einer Versammlung der NPD, Landesverband Nordrhein-Westfalen, angeführt worden waren (vgl. hierzu im Einzelnen BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 1. Mai 2001 - 1 BvQ 22/01 -). Darüber hinaus wäre im Falle der Durchführung der angemeldeten Versammlung mit dem Eintritt unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu rechnen. Nach Einschätzung der zuständigen Polizeidirektion seien von Seiten der Teilnehmer der Versammlung Verstöße gegen Strafgesetze zu erwarten. Diese Einschätzung stütze sich auf Vorkommnisse anlässlich früherer Veranstaltungen der NPD. Die Befürchtung, dass auch im Verlauf der nun angemeldeten Versammlung Straftaten begangen würden, werde durch die mangelnde Zuverlässigkeit des Versammlungsleiters, seines Stellvertreters, der vorgesehenen Redner und der angegebenen Ordner noch verstärkt. Ein erheblicher Teil von ihnen sei in den vergangenen Jahren mehrfach polizeilich in Erscheinung getreten und zum Teil einschlägig vorbestraft. Die Kooperationsgespräche hätten ergeben, dass die Antragstellerin zur Kooperation mit der Versammlungsbehörde nicht bereit sei und dass die für die Versammlung Verantwortlichen weder Willens noch in der Lage seien, sich bereits deutlich abzeichnende Konfliktsituationen zu entschärfen. Es sei damit zu rechnen, dass an der Versammlung eine erheblich größere Zahl von Personen teilnehmen würde, als von der Veranstalterin bei der Anmeldung angegeben. Auch die Teilnahme gewaltbereiter Skinheads sei zu erwarten, insbesondere wenn ein in Frankfurt am Main geplantes Skinhead-Konzert verboten werden sollte. Hinzu komme, dass der Stadt bereits Anmeldungen für eine große Versammlung des DGB sowie für drei Gegendemonstrationen zur Veranstaltung der NPD vorlägen. Außerdem könne nicht ausgeschlossen 4

werden, dass autonome Gruppierungen den Konflikt mit den Versammlungsteilnehmern suchten oder dass es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit ausländischen Bewohnern von Augsburg komme, die durch das Thema der Versammlung gezielt provoziert würden. Ob diese Gefahrensituationen mit den am 1. Mai verfügbaren Polizeikräften bewältigt werden können, sei derzeit noch offen.

c) Die Antragstellerin legte gegen die Verfügung der Stadt Widerspruch ein und stellte darüber hinaus beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs. Das Verwaltungsgericht entsprach dem Antrag in Bezug auf die Verbotungsverfügung, nicht aber hinsichtlich der für diesen Fall verfügten Auflagen. Zur Begründung seiner Entscheidung führte es unter anderem aus, dass die Antragstellerin eine vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht verbotene Partei sei. Ihr komme daher das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG zu Gute. Die von der Versammlungsbehörde angenommene unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung lasse sich mit der besonderen Bedeutung des 1. Mai als dem Tag der Arbeit nicht begründen. Die Annahmen der Stadt zum Eintritt einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit seien nicht hinreichend auf konkrete Tatsachen gestützt worden. Außerdem habe die Versammlungsbehörde nicht darzulegen vermocht, dass den befürchteten Gefahrensituationen nicht durch entsprechende Auflagen oder einen Einsatz von Ordnungskräften entgegengewirkt werden könne.

5

d) Auf Antrag der Stadt Augsburg ließ der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu und lehnte unter teilweiser Aufhebung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung den Eilrechtsschutzantrag der Antragstellerin ab. Das Verwaltungsgericht gehe zwar zutreffend davon aus, dass eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung nicht angenommen werden könne. Es lägen jedoch hinreichende konkrete Tatsachen für die Befürchtung vor, dass die angemeldete Versammlung einen unfriedlichen Verlauf nehmen werde, dies auch angesichts der erwartbaren Teilnahme zahlreicher Skinheads. Die Veranstalterin sei nicht in der Lage, ihre Einschätzung der Gewaltfreiheit dieser Personen zu begründen. Daher sei von ihr ein besonderes Sicherheitskonzept zu fordern und vorzulegen gewesen. Die nach der Versammlungsanmeldung geführten Koordinationsgespräche hätten jedoch ergeben, dass die Antragstellerin ein solches Sicherheitskonzept nicht entwickelt habe. Im Gegenteil habe sie den Einsatz von Ordnern vorgesehen, die ausweislich einer Stellungnahme der Kriminalpolizeiinspektion zum Teil vorbestraft seien und an deren Zuverlässigkeit deshalb gezweifelt werden müsse. Hinzu komme, dass die Antragstellerin hinsichtlich des erwarteten Teilnehmerkreises nicht von Anfang an mit offenen Karten gespielt und insbesondere die von ihr über das Internet geschaltete Werbung für ihre Veranstaltung verheimlicht habe. Ansonsten habe sie sich vornehmlich darum bemüht, die bestehenden Risiken herunterzuspielen, und sich im Übrigen auf die Präsenz der Polizei verlassen. Es sei aber nicht Sache der Polizei, die Durchführbarkeit einer Versammlung insoweit zu schützen, als aus ihr heraus Gewalttätigkeiten begangen werden, ohne dass die Verantwortlichen hinreichende An-

6

strengungen unternähmen, um dies zu unterbinden.

2. Die Antragstellerin begehrt im Wege der einstweiligen Anordnung die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die versammlungsbehördliche Verbotsverfügung. Durch den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs werde sie in ihren Grundrechten aus Art. 8 und Art. 5 GG verletzt. Hinreichende konkrete Anhaltspunkte für einen unfriedlichen, auf Fehlverhalten von Demonstrationsteilnehmern zurückzuführenden Verlauf der angemeldeten Versammlung lägen nicht vor. Die hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Versammlungsleiters und der vorgesehenen Redner geäußerten Bedenken seien nicht begründet. Entsprechendes gelte für die von der Antragstellerin benannten Ordner. Die Behörde sei nicht bereit, die Namen der ihrer Auffassung nach vorbestraften Ordner mitzuteilen, so dass es der Antragstellerin unmöglich sei, diese auszuwechseln. Mit der Teilnahme gewaltbereiter Skinheads sei nicht zu rechnen. Bei der von der Antragstellerin im vorangegangenen Jahr in Fürth durchgeführten entsprechenden Veranstaltung hätten sich die Teilnehmer durch ausgesprochene Friedfertigkeit ausgezeichnet. Der Vorwurf, die Antragstellerin habe die Versammlungsbehörde durch Verheimlichung ihrer Internet-Werbekampagne über die Zahl der zu erwartenden Versammlungsteilnehmer getäuscht, verfange nicht. Denn für die ebenfalls am 1. Mai stattfindenden Versammlungen der NPD in mehreren anderen Städten sei auch über das Internet geworben worden.

7

II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist. Vorliegend führt die dabei anzustellende Abwägung zu einem Überwiegen derjenigen Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, mit der die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen das Verbot ihrer Versammlung wieder hergestellt wird.

8

1. In Verfahren der vorliegenden Art ist es für das Bundesverfassungsgericht regelmäßig ausgeschlossen, in eine eigenständige Ermittlung und Würdigung des dem Eilrechtsschutzbegehren zu Grunde liegenden Sachverhalts einzutreten. Insofern hat es seiner Abwägung in aller Regel die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen in den angegriffenen Entscheidungen zu Grunde zu legen. Angesichts der Zeitgebundenheit der meisten Versammlungen muss Grundrechtsschutz aber auch im Eilverfahren gewährt werden (vgl. auch BVerfGE 69, 315 <340, 364>). Einstweiliger Rechtsschutz ist insbesondere zu gewähren, wenn die Gefahrenprognose auf Umstände gestützt wird, deren Berücksichtigung dem Schutzgehalt des Art. 8 GG offensichtlich widerspricht oder wenn das für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogene Schutzgut, die zu Grunde gelegten Normen und deren Auslegung und Anwendung in rechtlicher Hinsicht die Einschränkung offensichtlich nicht tragen (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, DVBl 2001, S. 558 f. und Be-

9

schluss vom 26. März 2001 - 1 BvQ 15/01 -).

2. Die Argumentation des Verwaltungsgerichtshofs ist anhand dieser Maßstäbe in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht offensichtlich nicht tragfähig. Seine Entscheidung beruht auf der Einschätzung, dass die öffentliche Sicherheit gefährdet ist, weil ein unfriedlicher Verlauf der Versammlung zu befürchten sei. Es bestehe die Gefahr, dass Gewalttätigkeiten aus der Versammlung heraus begangen würden. 10

a) In tatsächlicher Hinsicht wird insofern nur ausgeführt, die Teilnahme von Skinheads sei nicht auszuschließen, insbesondere nicht das Umdirigieren von Skinheads aus Frankfurt am Main für den Fall, dass eine dort geplante Versammlung verboten werde. Ein Versammlungsverbot nach § 15 VersG setzt jedoch voraus, dass nach den zurzeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Erforderlich sind insoweit hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte (näher dazu BVerfGE 69, 315 <353 f.>). Dass eine Gefahr nicht ausgeschlossen werden kann oder dass eine Gefahr für den Fall des Eintritts eines noch ungewissen Ereignisses (hier des Verbandsverbots in Frankfurt am Main) befürchtet wird, reicht schon nach dem Wortlaut des § 15 VersG nicht und genügt auch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Beschränkungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. 11

b) Der Verwaltungsgerichtshof stützt seine Entscheidung dementsprechend nicht auf das Vorliegen hinreichender konkreter Anhaltspunkte für eine Gefahr, sondern auf das Fehlen eines besonderen Sicherheitskonzepts der Veranstalterin für den Fall, dass eine Gefahr sich konkretisieren sollte. Die Argumentation bezieht sich auf die im Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Überlegungen zur Kooperation zwischen Veranstalter und Behörde (vgl. BVerfGE 69, 315 <354 ff.>). Der Verwaltungsgerichtshof übersieht jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Veranstalter nur von Obliegenheiten gesprochen hat und nicht etwa von einer Rechtspflicht zur Kooperation mit der Behörde ausgegangen ist. Eine Kooperation des Veranstalters mit der Versammlungsbehörde kann allerdings dazu führen, dass die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit höher rückt (vgl. BVerfGE 69, 315 <357>). Der Verwaltungsgerichtshof verkennt diese Rechtsprechung, wenn er aus ihr Verhaltenspflichten der Veranstalterin ableitet, insbesondere eine Pflicht, ein "besonderes Sicherheitskonzept" vorzulegen und besondere Anstrengungen der Gefahrabwehr zu belegen. 12

Zu Unrecht beruft sich der Verwaltungsgerichtshof im Übrigen auf den Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 14. Juli 2000 (1 BvR 1245/00, NJW 2000, S. 3051). Dort ging es um die Frage, ob der Veranstalter sich Äußerungen und Internet-Aufrufe Dritter zurechnen lassen muss, die auf die unmittelbare Gefahr von Gewalttätigkeiten hindeuten. Die Kammer hat dies für den Fall bejaht, dass er nicht selbst öffentlich deutliche Signale setze, die auf die Gewaltfreiheit der Durchführung der Versammlung ausgerichtet seien. In Verkennung der Bedeutung dieser besonderen 13

Umstände leitet der Verwaltungsgerichtshof aus diesen Darlegungen ab, ein Veranstalter habe grundsätzlich solche Signale zu setzen, und er wertet deren Unterlassen offenbar als Beleg für das Vorliegen einer Gefahr von Gewalttätigkeiten.

Der Verwaltungsgerichtshof verkennt die Reichweite des Grundrechtsschutzes, wenn er Verhaltenspflichten der Veranstalterin annimmt, die im Ergebnis zu einer Abweichung von allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen über die Darlegungs- und Beweislast zu Lasten der Veranstalterin der Versammlung führen. Im Verwaltungsrecht gilt der Untersuchungsgrundsatz. Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, die auf die Konzeption der Grundrechte als Abwehrrechte abgestimmt sind, liegt die Beweislast für das Vorliegen von Verbotsgründen bei der Behörde. Es widerspricht dem Schutzgehalt des Art. 8 GG, wenn die Behörde der Anwendung dieser rechtlichen Grundsätze durch die Forderung auszuweichen sucht, die Veranstalterin müsse die Teilnahme gewaltbereiter Skinheads zweifelsfrei ausschließen, hilfsweise schon im Vorfeld besondere Anstrengungen unternehmen, um für einen friedlichen Verlauf der Versammlung zu sorgen. Hat die Behörde Zweifel an der Zuverlässigkeit der von der Veranstalterin benannten Ordner, so reicht dies allein im Übrigen nicht für die Folgerung, die Veranstalterin habe nicht alles Erforderliche getan, um Gefahren auszuschließen. Bedenken an der Zuverlässigkeit der Ordner können zwar versammlungsrechtlich erheblich sein. Ist die Veranstalterin aber bereit, die betroffenen Ordner gegen andere auszutauschen, widerspricht es der Aufgabe der Behörde zur versammlungsfreundlichen Kooperation, wenn sie die Namen der beanstandeten Ordner nicht benennt und damit der Veranstalterin die Möglichkeit nimmt, die Ordner auszuwechseln.

14

Soweit der Verwaltungsgerichtshof in dem Verschweigen der Werbung im Internet eine Täuschung der Behörde über den zu erwartenden Teilnehmerkreis und die Teilnehmerzahl sieht und auch daraus folgert, die Veranstalterin habe nicht alles Erforderliche unternommen, um befürchtete Gewalttätigkeiten zu verhindern, bestimmt der Gerichtshof erneut die rechtliche Reichweite des Grundsatzes vertrauensvoller Kooperation unzutreffend.

15

c) Auch die Ausführungen der Versammlungsbehörde über einen befürchteten Verstoß gegen die öffentliche Ordnung tragen das Versammlungsverbot und den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nicht. Insofern wird auf die Ausführungen der Kammer in dem Beschluss vom 1. Mai 2001 zum Verfahren 1 BvQ 22/01 verwiesen.

16

3. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wird nach Maßgabe des Tenors des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 27. April 2001 wieder hergestellt. Die Bestimmung von Auflagen nach § 15 VersG ist grundsätzlich Aufgabe der Versammlungsbehörde, die auf Grund ihrer Sach- und Ortsnähe am besten beurteilen kann, ob und gegebenenfalls welche Auflagen geeignet, erforderlich und angemessen sind. Die Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit obliegt den Fachgerichten. Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht die von der Versamm-

17

lungsbehörde vorsorglich festgesetzten Auflagen nicht beanstandet. Diese Auflagen sind von der Antragstellerin auch nicht zum Gegenstand ihres Eilrechtsschutzbegehrens gemacht worden.

4. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragstellerin beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG. 18

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 19

Papier

Steiner

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
1. Mai 2001 - 1 BvQ 21/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. Mai 2001 -
1 BvQ 21/01 - Rn. (1 - 19), [http://www.bverfg.de/e/
qk20010501_1bvq002101.html](http://www.bverfg.de/e/qk20010501_1bvq002101.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:qk20010501.1bvq002101